

С.Д. Валентей

Института экономики РАН, Москва

Субъекты федерации в экономическом развитии федеративного государства

Прежде чем высказать некоторые соображения, отмечу сначала, что мне кажется не вполне корректной сама формулировка темы сегодняшнего обсуждения. По моему мнению, нельзя говорить о региональном развитии России. Правильно говорить о развитии экономики вообще и региональных экономик в частности.

То же самое я хотел бы сказать о вынесенном на обсуждение четвертом вопросе. Он звучит так: «Перераспределение полномочий для создания эффективной территориальной структуры экономики». В такой формулировке таится, как минимум, три существенные методологические ошибки.

Первая ошибка. Конкретные полномочия обеспечивают реализацию конкретных функций управления. Иначе говоря, не полномочия определяют «территориальную структуру экономики», а эта структура определяет полномочия.

Вторая ошибка. Не ясно, что такое «территориальная структура экономики». Это размещение производительных сил? Если да (если речь, например, идет о структуре экономики России), то зачем вводить новое понятие? Если нет, то хотелось бы понять, что имеется в виду.

Третья ошибка. Мы живем в федеративном государстве. Во всяком случае, пока. А в таком государстве главным вопросом является не распределение полномочий между исполнительными органами федерального центра и регионами (как имеет место в унитарном государстве), а распределение ответственности между федерацией и ее субъектами.

В этой связи напомним вопрос академика П.А. Минакира, который попросил уточнить, *что такое регион: субъект федерации, административно-территориальная единица или нечто иное?* И что представляет собой сегодняшний российский губернатор, – это тот, кто «рулит», или тот, кем «рулят»? Вопрос этот принципиальный. Поскольку только определившись по нему, мы определимся и с мерой ответственности Российской Федерации и ее субъектов перед гражданами; определимся с социально-экономическими основами нашей федерации. И только после этого, – с полномочиями на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях органов исполнительной власти на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях управления.

К сожалению, проблемы эти сегодня почти не обсуждались.

Далее.

В одном выступлении было сказано о необходимости выравнивания уровней развития регионов. Считаю такую постановку некорректной, уже хотя бы потому, что в мире нет стран, где уровни развития регионов равны. Другое дело, что существуют некие предельные значения уровней развития, ниже которых опускаться нельзя.

Согласитесь, это – совершенно иной подход к проблеме. Но здесь возникает еще один вопрос: *что именно следует выравнивать?*

Выравнивать уровни экономического развития регионов, как я уже говорил, невозможно в принципе. И это доказала отечественная практика межбюджетного выравнивания, которая на самом деле была направлена на то, чтобы *не допустить бунтов* в бюджетонедостаточных регионах. Для этого у богатых субъектов федерации забрали доходы и передали их бедным. Но в их экономики не вкладывали ничего, а значит, – реального экономического выравнивания не было. Таким образом решалась не задача экономического выравнивания, а (хотя и причем, достаточно эффективно, совершенно другая задача).

Полагаю, что постановка вопроса о необходимости экономического выравнивания субъектов Федерации некорректна. Возможно, необходимо ориентироваться на выравнивание уровней жизни населения по территории страны. И на это должна быть ориентирована региональная политика государства. А экономическое выравнивание (понимаемое как сближение уровней развития экономики регионов) следует осуществлять субъектам РФ. Но для этого они должны быть наделены соответствующими полномочиями, а также обременены адекватной этими полномочиями ответственностью. И это уже функция федерального законодателя.

Кстати, исследование этого вопроса входит в предмет исследований специалистов, занимающихся изучением экономических основ федеративных отношений (экономики федеративных отношений).

Если мы проанализируем действующее законодательство, то увидим, что субъекты Федерации сегодня, по сути, лишены возмож-

ности участвовать в реализации государственной экономической политики. Свидетельство тому – практика государственных закупок, которая, согласно действующему законодательству, направлена на решение только социальных проблем, поскольку регионам фактически запрещено финансировать проекты, приносящие прибыль. Это первое.

Второе: в стране сложилась ситуация, чем-то напоминающая ситуацию, имевшую место в СССР. Тогда ЦК КПСС решал все вопросы, но ни за что не отвечал. Министерства же за все отвечали, но ничего не решали. В итоге каждый в случае неуспеха обвинял другого. И подобная архитектура управления была всем удобна.

При необходимости партийные органы журили, а иногда и наказывали управленцев. Но те при необходимости могли сослаться на невозможность реализовать поставленные задачи. Ограничившись партийным выговором.

Сегодня наблюдается аналогичная картина. Федеральный центр все решает, но ни за что не отвечает. Губернатор отвечает за все. Но ничего серьезного не решает. «Прелесть» ситуации – в том, что «беря под козырек» перед федеральным начальством, региональный руководитель в своем регионе всегда может сказать жителям, что его «душит» Москва и он вынужден исполнять ее предписания. И это система устраивает абсолютно всех.

Третье. Была высказана мысль (извините, если я, возможно, ее неправильно понял), что в основе сложившейся системы взаимоотношений между центром и регионами изначально лежала какая-то глубокая научная идея. На самом деле идея была очень простой, и ее сформулировали младореформаторы. Они полагали, что когда возникнет рынок, капитал в результате конкуренции начнет перетекать из одних регионов в другие. А это вынудит региональное руководство развивать региональные экономики, чтобы не допустить утечку капиталов.

Нельзя отрицать, что во всем мире существует межрегиональная конкуренция за инвестиции. Но осуществляется она не так, как это происходит на рынке товаров. Региональные и местные власти не торгуют товарами и не производят их. Они «торгуют» (если так можно выразиться) инвестиционной средой, условиями, которые могут предоставить потенциальным инвесторам.

Аналогичную задачу решает и государство. В результате в федерациях существует два уровня государственной региональной политики.

Первый уровень – общегосударственная политика. Она направлена на «стягивание» экономического пространства страны. И это – не только железные дороги, энергетика, трубопроводы и т.д. В последние десятилетия государство сосредотачивается на формировании национальной инновационной системы. Второй уровень государственной региональной политики – региональная политика субъектов федерации.

Парадоксально, но факт, что только в этом году (в концепции Минэкономразвития «Инновации-2020») было впервые признано, что без расширения самостоятельности субъектов Федерации переход к инновационной модели развития экономики невозможен. Пусть этот документ спорный, пусть там много написано не так. Но хочется надеяться, что «процесс пошел». Вот хватит ли политической воли? В нашем государстве это центральная проблема. Спасибо.

Вопрос: Действительно ли субъект Федерации – самостоятельный экономический агент? Или это – некое отображение, некая комбинация корпоративных структур, экономических агентов? Имеет ли он собственную конституирующую основу как экономический агент? Действительно ли он действует самостоятельно?

Ответ: Во-первых, на мой взгляд, наше административно-территориальное деление представляет собой некую политико-административную структуру, наложенную на экономическое пространство. Поэтому регион не может быть самостоятельным агентом, поскольку при определении векторов развития экономики у нас первичной является политика. Во-вторых, даже если бы первое обстоятельство не имело бы места, регион не мог бы выступать в такой роли, поскольку субъекты РФ формировались не по экономическому принципу, а по административно-территориальному. В-третьих, как я уже говорил, регион нельзя рассматривать в качестве экономического агента в собственном смысле этого термина. Во всех федерациях субъект федерации решает государственные задачи. Это и определяет механизмы, которые он может использовать.

Вопрос: Нельзя ли тогда узнать, что конкретно регулирует субъект Федерации в России в собственной региональной экономике?

Ответ: У нас социально-экономическую политику субъектов Федерации, а также муниципалитетов свели к политике некоего территориального собеса. Это абсолютно не оправданно, хотя бы потому, что, например, после кризиса 1998 г. страну «вытащило» не правительство, а регионы.